

ANALISIS KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH TERPADU BAGI DAERAH DI INDONESIA

Tri Hidayati¹

Abstract

Integrated waste management policy in Indonesia has implemented institutional models in the policy-making process of the country. The focus of attention of this model lies in the structure of government organization that holds an authorization policy determines, in this case done by the Ministry of Environment that is part of the Government. The division of authority for the area in an integrated waste management needs to be supported by local Rule Making (Regulation) by conducting a prospective policy analysis, policy analysis retrospective, or integrated policy analysis to determine a motive and the quality of the policy.

Key Words: Kebijakan, Pengelolaan Sampah Terpadu

A. PENDAHULUAN

Kehadiran Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) mengisyaratkan adanya secercah harapan bagi daerah terhadap reformasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah di Indonesia, dari kondisi yang selama ini kurang memberikan ruang yang cukup bagi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, menjadikan daerah sedikit terlepas dari kungkungan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Munculnya kebijakan tersebut antara lain berkaca pada permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Distribusi kewenangan yang tergambar sebagai piramida terbalik, dimana kewenangan ditingkat pusat sangat besar dan di tingkat daerah semakin

¹ Dosen luar biasa pada jurusan Syari'ah STAIN Palangka Raya

mengecil terlebih lebih pada Daerah Tingkat II. Kondisi ini akibat adanya alasan pembenar yang berasumsi bahwa Pemerintah Daerah belum dianggap mampu untuk melaksanakan sebagian besar urusan-urusan Pemerintah, karena dihadapkan pada Sumber Daya Manusia yang terbatas.

2. Hubungan Kepala Daerah dan DPRD yang kurang serasi, akibat kedudukan DPRD berada di bawah bayang-bayang Kepala Daerah. Dengan demikian DPRD menjadi sulit untuk dapat bergerak secara proporsional dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat yang bertugas mengawasi dan mengontrol penyelenggaraan pemerintahan, serta sebagai tempat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat.

3. Pendapatan daerah yang kecil menghambat bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang terus semakin meningkat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kecilnya pendapatan daerah seringkali disebabkan oleh lapangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sangat terbatas. Kondisi seperti ini masih diperburuk dengan kebijakan pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang masih menggunakan pola-pola bagi hasil pajak dan non pajak, subsidi daerah otonom (SDO) yang dipandang kurang menguntungkan daerah.

4. Kelembagaan Pemerintah Daerah dengan Dinas-Dinas Daerahnya, belum mencerminkan adanya suatu Lembaga yang benar-benar dibentuk atas pertimbangan beban kerja atau volume kerja sebagai bagian dari pelaksanaan distribusi kewenangan, sehingga tercermin tidak efisien baik dari segi pembiayaan maupun pengisian personilnya. Terdapat kecenderungan bahwa nomenklatur pembentukan kelembagaan Dinas Daerah sebagai perangkat Pemerintah Daerah diatur secara seragam baik jumlah jabatannya maupun nomenklturnya, sehingga tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

5. Tersumbatnya partisipasi dan peran serta masyarakat diakibatkan adanya kecenderungan dan anggapan yang kuat bahwa pemerintahlah yang memiliki tanggungjawab yang besar dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan dan kebijakan-kebijakan publik. Akibatnya, banyak kegiatan-kegiatan pembangunan dan pelayanan publik yang seharusnya dapat diserahkan kepada kekuatan di luar pemerintahan seperti LSM atau pihak Swasta, masih sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah.

Dengan adanya berbagai permasalahan otonomi daerah sebagaimana yang telah dikemukakan, Pemerintah melalui Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang kemudian diganti menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 telah memperluas kewenangan pelaksanaan otonomi daerah dengan menyerahkan sepenuhnya beberapa bidang (desentralisasi politik dan administratif) urusan pemerintahan kepada Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pembagian urusan pemerintahan ini telah dijabarkan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 yang meliputi bidang-bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan dan bidang-bidang pilihan (pasal 2 ayat (2). Adapun urusan yang wajib dilaksanakan pemerintah daerah (pasal 7 ayat 2) meliputi: pendidikan; kesehatan; **lingkungan hidup**; pekerjaan umum; penataan ruang; perencanaan pembangunan; perumahan; kepemudaan dan olahraga; penanaman modal; koperasi dan usaha kecil dan menengah; kependudukan dan catatan sipil; ketenagakerjaan; ketahanan pangan; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; perhubungan; komunikasi dan informatika; pertanian; kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; pemberdayaan masyarakat dan desa; sosial; kebudayaan; statistik; kearsipan; dan perpustakaan. Dan urusan pilihan dimasud (pasal 7 ayat 4) meliputi: kelautan dan perikanan; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; pariwisata; industri; perdagangan; dan transmigrasi.

Sementara itu kewenangan Pemerintah Pusat terbatas pada penanganan Bidang Politik Luar Negeri, Hankam, Peradilan, Moneter/ Fiskal dan Agama, serta bidang-bidang tertentu seperti: Kebijakan Perencanaan Nasional, Dana Perimbangan, Sistem Administrasi Negara, Pembinaan dan Pemberdayaan Sumberdaya Manusia dan Pemberdayaan Sumber Daya Alam dan teknologi tinggi yang strategis, Konservasi dan Standarisasi Nasional. Sedangkan kewenangan Propinsi baik sebagai Daerah Otonom maupun Wilayah Administratif diberikan batasan kewenangan, yaitu hanya menyelenggarakan bidang-bidang urusan pemerintahan yang tidak mampu ditangani oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Daerah Kota, atau bidang-bidang urusan Pemerintahan yang sifatnya lintas Daerah Kabupaten/Kota (Lihat Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya

nya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Sebagai konsekwensi atas perluasan pelimpahan kewenangan kepada daerah Kabupaten dan Daerah Kota pada sebagian besar bidang pemerintahan tersebut, membawa konsekwensi terhadap kesiapan Daerah untuk menerima peningkatan tugas dan tanggung jawab yang harus diembannya.

Salah satu agenda besar nasional saat ini adalah menangani masalah sampah terpadu yang merupakan bagian (*lex specialis*) dari upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Beruntung kini Indonesia telah memiliki UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (selanjutnya disingkat menjadi UUPS). Namun tujuan utama dibentuknya UU ini tidak akan tercapai apabila tanpa didukung kerjasama yang baik antara pemerintah (pusat) dan daerah. Untuk itu UU ini melimpahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan dengan tetap berkoordinasi dengan pemerintah pusat. Untuk melaksanakan tugas tersebut UU ini menyebutkan bahwa perlu ada pembagian wewenang pemerintahan di bidang pengelolaan sampah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan (pasal 10). Apalagi dengan adanya asas tanggung jawab yang menjadi salah satu pilar terlaksananya UU pengelolaan sampah ini, maka pemerintah khususnya pemerintah daerah yang merupakan garis depan (*front-line*) dan *the first of role* dalam melaksanakan amanat UUPS tersebut, memiliki tanggung jawab untuk menjabarkan kebijakan yang tertuang dalam UUPS dalam kapasitas otonomi daerah, yakni dengan membuat peraturan daerah yang memuat kebijakan dan strategi pengelolaan sampah sesuai dengan kebijakan provinsi dan nasional.

Kehadiran UU Pengelolaan Sampah yang diprakarsai oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup (Kemenag KLH) hingga saat ini telah berusia dua tahun setelah disahkan oleh DPR RI dan ditandatangani Presiden RI pada tanggal 1 Mei 2008. Namun peraturan pendukung yang dimatkan dalam UU tersebut seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah nampaknya belum terpenuhi semua. Mengingat UU ini merupakan suatu kebijakan publik yang lahir dari akumulasi masalah sampah nasional, maka untuk membuat peraturan daerah, pemerintah perlu memahami dan menganalisa model kebijakan dan sejarah pembentukan UU pengelolaan sampah tersebut. Sehingga nantinya Peraturan Daerah memang benar-benar menjabarkan kebijakan yang diamanatkan dalam UU tersebut.

Untuk memperdalam kajian ini, penulis berkonsentrasi pada dua permasalahan yakni tentang hubungan antara Pusat dan Daerah dalam penerapan kebijakan dalam pengelolaan sampah terpadu, dan peran pemerintah daerah dalam penerapan kebijakan pengelolaan sampah terpadu perpektif model dan analisis kebijakan negara.

B. PEMBAHASAN

1. Sampah: Masalah dan Pengaturannya

Latar belakang dibentuknya UU Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah adalah karena meningkatnya beban sampah (limbah domestik) di wilayah perkotaan yang dianggap secara berangsur-angsur memberikan dampak negatif terhadap lingkungan hunian penduduknya. Selain pencemaran udara, tanah dan air, sampah juga memberikan andil besar sebagai salah satu faktor terganggunya tingkat kenyamanan hunian. Atas dasar itulah penanganan sampah secara profesional berbasis kemasyarakatan menjadi strategis kedudukannya untuk ditelaah, dirumuskan, ditetapkan dan diimplementasikan.

Jumlah penduduk Indonesia yang besar dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi mengakibatkan bertambahnya volume sampah. Di samping itu, pola konsumsi masyarakat memberikan kontribusi dalam menimbulkan jenis sampah yang semakin beragam, antara lain, sampah kemasan yang berbahaya dan/atau sulit diurai oleh proses alam.

Selama ini sebagian besar masyarakat masih memandang sampah sebagai barang sisa yang tidak berguna, bukan sebagai sumber daya yang perlu dimanfaatkan. Masyarakat dalam mengelola sampah masih bertumpu pada pendekatan akhir (*end of pipe*), yaitu sampah dikumpulkan, diangkut, dan dibuang ke tempat pemrosesan akhir sampah. Padahal, timbunan sampah dengan volume yang besar di lokasi tempat pemrosesan akhir sampah berpotensi melepas gas metan (CH_4) yang dapat meningkatkan emisi gas rumah kaca dan memberikan kontribusi terhadap pemanasan global. Agar timbunan sampah dapat terurai melalui proses alam diperlukan jangka waktu yang lama dan diperlukan penanganan dengan biaya yang besar.

Paradigma pengelolaan sampah yang bertumpu pada pendekatan akhir sudah saatnya ditinggalkan dan diganti dengan paradigma baru pengelolaan sampah. Paradigma baru memandang sampah sebagai sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi dan dapat dimanfaatkan, misalnya, untuk energi, kompos, pupuk ataupun untuk bahan baku industri.

Pengelolaan sampah dilakukan dengan pendekatan yang komprehensif dari hulu, sejak sebelum dihasilkan suatu produk yang berpotensi menjadi sampah, sampai ke hilir, yaitu pada fase produk sudah digunakan sehingga menjadi sampah, yang kemudian dikembalikan ke media lingkungan secara aman. Pengelolaan sampah dengan paradigma baru tersebut dilakukan dengan kegiatan pengurangan dan penanganan sampah. Pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan, penggunaan kembali, dan pendauran ulang, sedangkan kegiatan penanganan sampah meliputi pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir.

Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak kepada setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Amanat Undang-Undang Dasar tersebut memberikan konsekuensi bahwa pemerintah wajib memberikan pelayanan publik dalam pengelolaan sampah. Hal itu membawa konsekuensi hukum bahwa pemerintah merupakan pihak yang berwenang dan bertanggung jawab di bidang pengelolaan sampah meskipun secara operasional pengelolaannya dapat bermitra dengan badan usaha. Selain itu organisasi persampahan, dan kelompok masyarakat yang bergerak di bidang persampahan dapat juga diikuti sertakan dalam kegiatan pengelolaan sampah.

Beberapa keuntungan yang dapat diperoleh dari sistem pengelolaan sampah terpadu ini, diantaranya:

- a. Dengan sistem silarpadu ini terjadi peningkatan kualitas lingkungan demikian juga ekosistem dapat terjaga dengan baik, karena sistem yang dipakai dengan pengelolaan sampah tanpa sisa;
- b. Matarantai pengangkutan sampah menjadi sangat kecil, sehingga dengan demikian biaya pengangkutan dapat ditekan;
- c. Tidak memerlukan lahan untuk TPA yang luas ataupun TPA terpusat dengan incenerator maupun peralatan lainnya dengan biaya operasional yang besar, cukup lahan-lahan untuk lokasi silarsatu yang lebih kecil yang mendekati daerah pelayanan;
- d. Dapat menghasilkan nilai tambah hasil pemanfaatan sampah menjadi barang yang memiliki nilai ekonomis, dan tidak membebani Pemerintah Daerah yang berlebihan;
- e. Dapat menambah lapangan pekerjaan sekaligus dapat lebih mensejahterakan masyarakat pengelola dengan berdirinya badan usaha yang dikelola oleh masyarakat yang mengelola sampah menjadi bahan yang bermanfaat;

- f. Beban Anggaran Pemerintah Daerah/Kota akan berkurang, atau bahkan akan tidak ada sama sekali (yang terkait dengan penanganan sampah).

Dalam rangka menyelenggarakan pengelolaan sampah secara terpadu dan komprehensif, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta tugas dan wewenang Pemerintah dan pemerintahan daerah untuk melaksanakan pelayanan publik, diperlukan payung hukum dalam bentuk undang-undang, yakni UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang harus ditindak lanjuti dengan peraturan pelaksanaannya baik berupa Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah (PERDA). Pengaturan hukum pengelolaan sampah dalam Undang-Undang ini berdasarkan asas tanggung jawab, asas berkelanjutan, asas manfaat, asas keadilan, asas kesadaran, asas kebersamaan, asas keselamatan, asas keamanan, dan asas nilai ekonomi (Lihat Penjelasan Umum UUPS).

Mecermati aspek permasalahan dalam pengelolaan sampah, untuk itu upaya-upaya yang harus dilakukan antara lain meliputi pemantapan kebijakan persampahan, penanganan sampah regional, memacu kearifan masyarakat terhadap fenomena persampahan, dan peningkatan teknologi ramah lingkungan.

2. Pembagian Wewenang Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Sampah Terpadu

Hal yang perlu digarisbawahi bahwa peran daerah sangat penting karena merupakan garis depan (*front-line*) penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang langsung berhubungan dengan masyarakat (*implementing agencies*), sementara pemerintah pusat mempunyai peran untuk menyusun kebijakan (*policy agencies*). Dengan demikian, keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan akan dapat tercapai apabila terjadi sinergitas hubungan antara pemerintah pusat (kementerian) dengan daerah.

Upaya mensinergikan hubungan antara pemerintah dan daerah terlihat pada pasal 5 UUPS, yang menyatakan bahwa pemerintah (yakni pemerintah pusat: pasal 1 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dan pemerintah daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah: pasal 1 ayat 3 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) memiliki tugas yang sama dalam hal:

1. Menumbuhkembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah;
2. Melakukan penelitian, pengembangan teknologi pengurangan, dan penanganan sampah;
3. Memfasilitasi, mengembangkan, dan melaksanakan upaya pengurangan, penanganan, dan pemanfaatan sampah;

4. Melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah;
5. Mendorong dan memfasilitasi pengembangan manfaat hasil pengolahan sampah;
6. Memfasilitasi penerapan teknologi spesifik lokal yang berkembang pada masyarakat setempat untuk mengurangi dan menangani sampah; dan
7. Melakukan koordinasi antarlembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha agar terdapat keterpaduan dalam pengelolaan sampah.

Selanjutnya untuk efektifnya pelaksanaan tugas tersebut perlu adanya pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sampah secara terpadu tersebut. Hal ini dapat ditemukan pada pasal 7, 8, dan 9 UUPS yang berbunyi sebagai berikut:

1. Wewenang Pemerintah Pusat (pasal 7)
 - a. Menetapkan kebijakan dan strategi nasional pengelolaan sampah;
 - b. Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pengelolaan sampah;
 - c. Memfasilitasi dan mengembangkan kerja sama antardaerah, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah;
 - d. Menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah; dan
 - e. Menetapkan kebijakan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam pengelolaan sampah.
2. Wewenang Pemerintah Provinsi (pasal 8)
 - a. Menetapkan kebijakan dan strategi dalam pengelolaan sampah sesuai dengan kebijakan Pemerintah;
 - b. Memfasilitasi kerja sama antardaerah dalam satu provinsi, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah;
 - c. Menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah; dan
 - d. Memfasilitasi penyelesaian perselisihan pengelolaan sampah antar kabupaten/antarkota dalam 1 (satu) provinsi.
3. Wewenang Pemerintah Kabupaten/ Kota (pasal 9)
 - (1) Dalam menyelenggarakan pengelolaan sampah, pemerintahan kabupaten/ kota mempunyai kewenangan:

- a. Menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi
 - b. Menyelenggarakan pengelolaan sampah skala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah;
 - c. Melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh pihak lain;
 - d. Menetapkan lokasi tempat penampungan sementara, tempat pengolahan sampah terpadu, dan/atau tempat pemrosesan akhir sampah;
 - e. Melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala setiap 6 (enam) bulan selama 20 (dua puluh) tahun terhadap tempat pemrosesan akhir sampah dengan sistem pembuangan terbuka yang telah ditutup; dan
 - f. Menyusun dan menyelenggarakan sistem tanggap darurat pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Penetapan lokasi tempat pengolahan sampah terpadu dan tempat pemrosesan akhir sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman penyusunan sistem tanggap darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f diatur dengan peraturan menteri.

3. Pembentukan PERDA Pengelolaan Sampah Terpadu

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Kepala daerah (Gubernur/ Bupati / Walikota). Materi muatannya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Untuk dapat mewujudkan otonomi bagi daerah agar memiliki keleluasaan dalam menyelenggaraan pemerintahan di Daerah utamanya dalam menjalankan peran pengelolaan sampah terpadu yang telah diamanatkan dalam UUPS, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

1. *Self Regulating Power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi Daerah demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya.

2. *Self Modifying Power*, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian-penyesuaian dari peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah.
3. *Local Political Support*, yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur legislatif. Dukungan politik lokal ini akan sekaligus menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
4. *Financial Resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang segera menjadi kebutuhannya.
5. *Developing Brain Power*, yaitu membangun sumberdaya manusia aparatur pemerintahan dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapabilitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah (Ilhamsyah, 2008: 7)

Kelima pertimbangan tersebut mutlak diterapkan pemerintah daerah dalam membuat peraturan daerah (perda) dalam rangka menunjang terlaksananya pengelolaan sampah terpadu secara nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya bagi kehidupan masyarakat secara keseluruhan.

4. Model Kebijakan Pengelolaan Sampah Terpadu

Kebijakan atau kebijaksanaan (*policy*) diberi arti yang bermacam-macam. Harold D. Lassewell dan Abraham Kaplan memberi arti kebijaksanaan sebagai “a project program of goals, value and practice” yang artinya “suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah” (dalam Irfan Islamy, 2007: 15). Thomas R Dye (1978: 3) menyebut kebijakan sebagai “public policy is whatever givernaments choose to do or not to do.” (“apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”).

Adapun kebijakan negara menurut Anderson (1979: 3) “Public policies are those developed by governmental bodies and officials” (kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat negara). Kebijaksanaan negara sangat berkaitan dengan administrasi negara, dimana pemerintah menjadi pemegang otoritas sebagai pembuat kebijakan negara. Selanjutnya Irfan Islamy (2007: 20-21) menyebutkan implikasi dari kebijaksanaan negara yaitu:

1. Dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Kebijaksanaan negara tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Kebijaksanaan negara harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Perumusan kebijakan negara akan lebih mudah dipelajari apabila menggunakan suatu pendekatan atau model tertentu. Ada banyak jenis model kebijaksanaan negara, namun tentu saja tidak ada bentuk model yang paling baik (Irfan Islamy, 2007: 34). Menurut Yahezkel Dror (1968: 12-17), ada 7 (tujuh) macam model pembuatan keputusan yaitu: (1) *Pure Rationality Model*. (2) *Economically Rational Model*. (3) *Sequitinal-decision model*. (4) *Incremental model*. (5) *Satisfying model* (6) *Extra Rational Model*, and (7) *Optimal Model*

Untuk memahami kebijakan publik dapat dilihat dari dua tipologi model pembuatannya, sebagaimana dikemukakan oleh Nicholas Henry (dalam Irfan Islamy, 2007: 36-76), dengan klasifikasi sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik dianalisa dari sudut proses, yang terbagi menjadi 4 (empat), yaitu:
 - 1) Model institusional (*Institutional Activity*), yang berkaitan dengan struktur organisasi pemerintah di suatu negara, seperti lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kedudukan dan fungsi terbagi secara jelas.
 - 2) Model elit-masa (*Elite Theory*), memandang bahwa administrator negara adalah kelompok elit yang mampu membentuk dan mempengaruhi massa dalam masalah-masalah kebijaksanaan negara, sedangkan rakyat bersigat apatis.
 - 3) Model Kelompok /Keseimbangan kelompok (*Equilibrium Group*) atau Teori Kelompok (*Group Theory*) yang diperkenalkan oleh David B. Truman (1951) yang menekankan bahwa interaksi di antara kelompok-kelompok merupakan kenyataan politik dengan sikap yang sama untuk mengajukan tuntutan-tuntutan terhadap kelompok yang lain dalam masyarakat dan mempengaruhi munculnya suatu kebijakan negara.

- 4) Model Sistem-Politik (*The Political System Theory*) oleh David Easton yang memandang bahwa kebijakan negara sebagai hasil (*output*) dari sistem politik yang merespon kekuatan-kekuatan lingkungan baik sosial, politik, ekonomi, budaya, geografis dan sebagainya yang ada disekitarnya.
- b. Kebijakan publik dianalisa dari sudut hasil dan akibatnya/ efeknya yang terbagi menjadi:
 - 1) Model Rasional Komprehensif, yang menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan berdasarkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan, melalui pemilihan cara-cara terbaik untuk mencapai tujuan sehingga cenderung detail dan perfeksionis dan ini dianggap sebagian kalangan (seperti Lindblom) rumit dan sulit untuk dilaksanakan.
 - 2) Model Onkremental, diperkenalkan oleh Charles E. Lindblom yang memandang bahwa kebijaksanaan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintahan dimasa lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sebagiannya saja. Alasannya karena pembuat keputusan selalu memiliki keterbatasan waktu, kecakapan, dan biaya untuk menganalisis semua nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat.
 - 3) Model Mixed Scanning, sebagai penengah atas kelemahan-kelemahan model sebelumnya dengan penerapan masing-masing dari model rasional komprehensif dan model incremental secara fleksibel tergantung situasi dan kondisi yang dihadapi.

Dalam hal pembuatan kebijakan pemerintah di bidang pengelolaan sampah nampaknya menerapkan model Institusional. Hal ini dapat diamati pada siapa dan bagaimana pembuatan kebijakan pengelolaan sampah ini dilakukan. UU nomor 18 Tahun 2008 merupakan inisiatif dari Kementerian Lingkungan Hidup yang notabene sebagai lembaga pemerintah. Kebijakan pengelolaan sampah yang berasal dari lembaga pemerintah ini dimaklumi karena pemerintah sebagaimana diamanatkan UUD 1945 pasal 28H berkewajiban untuk menjamin terciptanya lingkungan hidup yang bersih dan sehat bagi seluruh masyarakat.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa model institusional berfokus pada struktur organisasi pemerintah. Kegiatan-kegiatan bernuansa politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah seperti misalnya lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif; pada pemerintah pusat (nasional), regional dan lokal. Sehubungan dengan itu, maka kebijaksanaan negara secara otoritatif dirumuskan dan

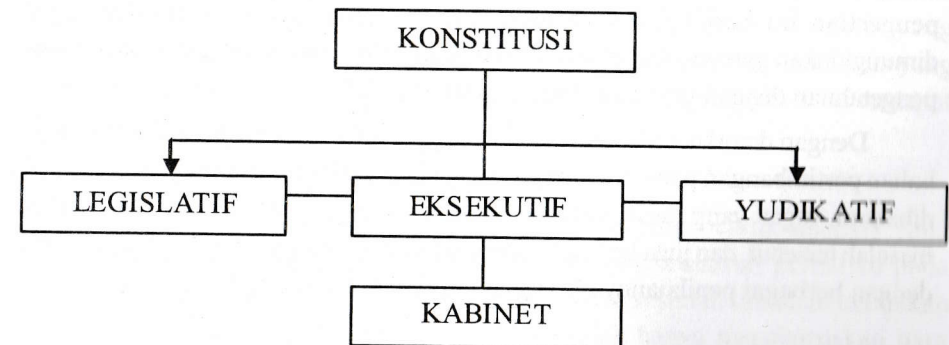
dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Karenanya terdapat hubungan yang kuat sekali antara kebijaksanaan negara dan lembaga-lembaga pemerintah, seperti yang dijelaskan Thomas R.Dye (Akhmadi Yusran, 2009) berikut:

"The relationship between public policy and govermental institutions is very closed, strictly speaking a policy does not become public policy until it is adopted, and enforce by some govermental institutions".

Selanjutnya Irfan Islamy yang mengutip pendapat Thomas R. Dye, menyebutkan bahwa lembaga-lembaga pemerintah ini memberikan kebijaksanaan negara dengan 3 (tiga) ciri utama, yaitu:

- a. Lembaga pemerintah itu memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan negara, ini berarti bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan negara tersebut dipandang sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara.
- b. Kebijaksanaan negara itu bersifat universal dalam arti bahwa hanya kebijaksanaan-kebijaksanaan negara yang dapat diperluas pada seluruh warga negara, sedangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lain (bukan negara) hanya dapat mencapai sebagian kecil dari anggota masyarakat.
- c. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksa secara sah kebijaksanaannya pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak mentaatinya (Irfan Islamy, 2007: 37-38)

Adapun model institusional dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



5. Analisis Kebijakan Pengelolaan Sampah Terpadu

a. Pengertian Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan adalah sebuah bidang yang terdiri dari campuran berbagai disiplin, teori dan model. Seperti yang dikatakan oleh Wildavsky dalam buku Wayne Person (Tt: 30), bahwa analisis kebijakan adalah sub bidang terapan yang isinya tidak bisa ditentukan berdasarkan batas-batas disiplinier, tetapi berdasarkan hal-hal yang tampaknya sesuai dengan situasi masa dan sifat dari persoalan.²

William N. Dunn (2000:45) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.³ Sedangkan menurut Jay A. Sigler dan Benjamin R. Beede (1977:3), analisis kebijakan adalah:

"Probably less precise and elegant than most social sciences it may seem somewhat superficial to those who seek scientific accuracy or epistemological precision. Yet, some persons must consider the ends of government and work systematically to improve its operation. These must be people who present alternatives, make choices, point toward the future and attempt to make rational some of the casual arrangements of politicians. Policy analysis cannot replace politics, but it can help decision makers to make more sensible decisions."

Analisis kebijakan dalam arti luas adalah proses menghasilkan pengetahuan mengenai dan/ atau di dalam proses kebijaksanaan. Analisis kebijaksanaan dalam pengertian ini berawal ketika pengetahuan secara sadar dihasilkan agar dimungkinkan menguji secara eksplisit dan langsung mengenai hubungan antara pengetahuan dengan tindakan (Dunn, 2004:11).

Dengan demikian, analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan.

Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas. Dunn (2004: 71-76) membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu:

1. Analisis Kebijakan Prospektif

Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.

2. Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.

3. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi

Analisis Kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

² Wayne Person, Publik Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Pranada Media. Tt. hal. 30

³ William N. Dun, Analisis Kebijaksanaan Publik. PT. Hanindita Graha Widia. 2000, hal. 45

b. Agenda Pemerintah

Agenda pemerintah disusun atas problema-problema yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat keputusan untuk memperimbangkannya. Dari sekian banyak problema-problema umum, hanya sedikit sekali yang memperoleh perhatian seksama dari pembuat kebijaksanaan negara terhadap sejumlah kecil problema-problema umum itu dan menyebabkan timbulnya agenda kebijaksanaan (*the policy agenda*). Menurut Roger W Cobb dan Charles D. Elder (Irfan Islamy, 2007: 83) ada dua jenis agenda pemerintah yaitu: Systemic agenda dan governmental agenda. Selain itu, agenda pemerintah dapat berisi hal-hal yang baru atau lama. Hal-hal lain yaitu hal-hal lama yang selalu muncul secara reguler pada agenda pemerintah.

Permasalahan sampah dapat disebut sebagai agenda lama pemerintah yang pada saat sebelum lahirnya UU nomor 18 Tahun 2008 masih belum menjadi prioritas. Hal ini dapat dibuktikan dengan belum adanya regulasi khusus yang menjawab persoalan pengelolaan sampah, dan hanya secara implisit masuk dalam ranah hukum lingkungan (UU Nomor 23 Tahun 1997). Dengan kesadaran akan munculnya dampak buruk yang begitu besar dari penanganan sampah yang tidak baik, dan mengingat pertumbuhan penduduk yang begitu pesat yang merupakan sumber timbulan sampah, maka pemerintah dalam hal ini kementerian lingkungan hidup membuat skala prioritas agar permasalahan sampah ini dapat dikelola dengan baik, yakni dengan membuat kebijakan pengelolaan sampah terpadu dalam bentuk UU Nomor 18 Tahun 2008.

Sesuai dengan adanya kebijakan dan semangat otonomi daerah dan pembagian wewenang pemerintahan, hal ini menuntut pemerintah daerah membuat agenda kebijakan pengelolaan sampah dalam bentuk PERDA dengan menyesuaikan kepentingan dan kearifan local (*local wisdom*) pada daerah masing-masing agar pelaksanaan UUPS dapat berjalan dengan baik dan efektif.

Pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan kebijakan politik khususnya mengenai pengelolaan sampah dan hendaknya didukung penuh oleh pemerintah pusat dengan melibatkan stakeholder dalam teknis perencanaan, penyelenggaraan dan pengembangannya. Hal ini diperlukan karena sampah pada dasarnya bukan sekedar permasalahan pemerintah daerah atau dinas kebersihan setempat, namun lebih dari itu merupakan masalah bagi setiap individu, keluarga, organisasi dan akan menjadi masalah negara bila sistem perencanaan dan pelaksanaannya tidak dilakukan dengan terpadu dan berkelanjutan.

c. Aktor Yang Terlibat

Dalam wacana teori, pembuatan kebijakan itu seharusnya melibatkan organ-organ (aktor-aktor) yang cukup representatif bagi kepentingan publik. Menurut James Anderson (1979), para aktor yang seharusnya terlibat dalam pembuatan kebijakan itu adalah:

1. *Official Policy Makers*; yaitu organ-organ yang menduduki pos-pos kekuasaan secara legal/ resmi. Yang termasuk kelompok ini adalah; para anggota legislatif, para administrator, dan para hakim pengadilan.
2. *Unofficial Participants*; yaitu organ-organ yang secara formal memang tidak mempunyai wewenang untuk merumuskan kebijakan publik tetapi kegiatan-kegiatannya banyak mempengaruhi *official policy makers*. Golongan ini sering berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan, dan partisipasi mereka itu memang dibenarkan. Yang termasuk golongan ini adalah; kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*), partai politik, media massa dan warga negara secara individual.

Kedua kelompok aktor kebijakan tersebut dalam wacana proses perumusan kebijakan adalah setara, meskipun dalam kewenangan untuk merumuskan kata akhir tidak. Dalam pandangan Anderson, meskipun golongan '*official policy makers*' memiliki kekuasaan untuk membuat kebijakan, namun kekuasaannya itu tidak absolut, karena pada kenyataannya organ-organ yang termasuk dalam golongan ini kegiatannya senantiasa diawasi oleh organ-organ lainnya, yaitu para pimpinan partai politik dan kelompok-kelompok penekan (*pressure groups*).

Berbicara mengenai pengelolaan sampah agar dapat dilaksanakan secara terpadu dan berkelanjutan, ada beberapa pihak yang berkompeten sebagai aktor dalam menentukan kebijakan ini, meliputi:

1. Pemerintah (eksekutif) yang dalam hal ini meliputi Presiden melalui Kementerian Lingkungan Hidup (inisiator utama), Gubernur, Bupati/ Walikota beserta jajaran Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Pekerjaan Umum.
2. Legislatif yang berwenang membahas dan mensyahkan Rancangan UU Pengelolaan Sampah (DPR) dan atau Rancangan PERDA (DPRD)
3. Pihak swasta seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan atau WALHI

C. PENUTUP

Ada beberapa kesimpulan yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini, yakni:

1. Keberhasilan pelaksanaan amanat UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah akan sangat tergantung pada sinergitas antara pemerintah pusat dan daerah, apalagi UU ini mengakomodir kewenangan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah yang salah satunya dengan upaya pembuatan Peraturan Daerah.
2. Pembuatan kebijakan pemerintah pusat di bidang pengelolaan sampah ini menerapkan model institusional yang merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijaksanaan negara. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintahan yang memegang otorisasi menentukan kebijakan, dalam hal ini dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup yang merupakan bagian dari Pemerintah.
3. Analisis kebijakan tentang pengelolaan sampah mutlak diperlukan guna mengetahui motif dan kualitas suatu kebijakan, sehingga apabila diperlukan dapat dilakukan evaluasi maupun penjabaran lebih spesifik yang lebih bernuansa kedaerahan dalam bentuk PERDA agar pengelolaan sampah dapat berjalan dengan baik, lancar, dan tepat sasaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. , 1979. *Public Policy Making*. New York: Prager Publisher.
- Dror, Yahezkel. 1968. *Public Policy Making, Re-examined*, Scranton, Pa: Chandler Publishing Co.
- Dunn, William N., 2000. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. PT. Hanindita Graha Widia.
- Dye, Thomas R.. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Islamy, Irfan. 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Persons, Wayne. Tt. *Public Policy. Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Pranada Media.

Sigler, Jay A. and Benjamin R. Beede., 1977. *The Legal Sources of Public Policy*” United States of Amerika.

Yusran, Akhmadi., 2009. *Hukum & Kebijakan Publik (Bahan Ajar)*, Banjarmasin: Tanpa Penerbit.

Ilhamsyah, *Persepsi Masyarakat Tentang Perspektif Masyarakat Terhadap Kebijakan Pemerintah Pusat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi Di Daerah* (Makalah Kebijakan Publik), Banjarmasin: Tanpa Penerbit, 2008.

Artikel Internet:

<http://halilintarblog.blogspot.com/2009/02/problematika-otonomi-daerah-sebagai.html> diakses tanggal 28 Mei 2010.

http://Id.wikipedia.org.id/wiki/Peraturan_Daerah diakses tanggal 26 Mei 2010

http://Id.wikipedia.org/wiki/kebijakan_publik diakses tanggal 28 Mei 2010.

http://Id.wikipedia.org/wiki/pemerintah_daerah_di_Indonesia, diakses tanggal 26 Mei 2010

Undang-Undang Dasar 1945

UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (LNTahun 2008 Nomor 69)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2004 Nomor 125).

UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian tugas antara pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten.



Jurnal

Kajian Islam

Volume 5 Nomor 3, Desember 2013

ISSN: 2085-5710

ESQ DAN KEBUTUHAN SPIRITUALITAS

ASEP SOLIKIN

REFLEKSI SHOLAT DALAM MENINGKATKAN KEMATANGAN
SPIRITUAL INDIVIDU

HAMDANAH

MENYINGKAP KISAH-KISAH SEKSUAL DALAM AL-QURAN

AKHMAD SUPRIADI

STRATEGI PENGELOLAAN MASJID BERBASIS JAMAAH

AJAHARI

PENDEKATAN ILMU AL-BAYAN DALAM TAFSIR AL-KASYSYAF

KARYA AL-ZAMAKHSYARI

MUHAMMAD YUSUF

MEMBENTUK KARAKTER ANAK USIA DINI MELALUI
KESANTUNAN TUTURAN GURU DALAM KHAZANAH ISLAM

DIANA MARDIANA

ANALISIS KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH TERPADU BAGI
DAERAH DI INDONESIA

TRI HIDAYATI